



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## La corruzione e la mafia: una lunga storia

Intervento alla tavola rotonda "Mafia e corruzione dopo la pandemia: quali politiche di contrasto istituzionale e sociale"  
ExtraLibera, le giornate di Contromafiecorruzione

Gian Luca Trequattrini  
Funzionario Generale della Banca d'Italia  
Responsabile per l'etica e la prevenzione della corruzione

Auditorium Parco della Musica, Roma, 29 aprile 2022

1. Il tema della corruzione conosce varie declinazioni e diversi sono gli angoli visuali dai quali può essere studiato; inizierò dalla sua etimologia, dal suo significato letterale. Il termine deriva dal latino *corruptio*, che significa alterazione, logoramento, decadimento; il verbo corrispondente, *corrumpere*, sta per distruggere, rovinare, guastare. C'è un senso di disfaccimento materiale nel concetto della corruzione, come se esso sia stato percepito fin dai tempi più antichi come un virus in grado di portare alla disgregazione del corpo sociale.

In effetti, le origini della corruzione sono lontanissime, ben radicate nella storia, tanto che potremmo quasi essere portati a pensare che sia un fenomeno ineluttabile, così connaturato all'essere umano da risultare invincibile. Il prof. Marco D'Alberti, consigliere superiore della Banca d'Italia e consulente giuridico dell'attuale Presidente del Consiglio, ha pubblicato per i tipi della Treccani un bellissimo volumetto, intitolato per l'appunto "Corruzione", nel quale ricorda che vicende corruttive erano frequenti nella Grecia antica e coinvolsero personaggi importanti, quali Temistocle e Pericle. I nostri studenti liceali conoscono Cicerone anche per le sue invettive contro Gaio Verre, governatore della Sicilia, che nel 70 a.c. fu processato perché ritenuto colpevole di vari tipi di corruzione, in gran parte simili a quelli odierni: appropriazione indebita di denaro pubblico, irregolarità nel sistema degli appalti, arbitrarietà nell'amministrazione della giustizia.

Nel nostro Paese e in epoca decisamente meno lontana, la "questione morale" è stata evocata fin dagli anni conseguenti all'Unità nazionale e ripresa varie volte, come i meno giovani tra noi ricordano bene. In fondo, anche l'Istituzione che rappresento trae le sue origini da un clamoroso caso di corruzione che coinvolse politici, imprenditori, banchieri. Correva l'anno 1892, il caso è passato alla storia come lo scandalo della Banca Romana; la reazione politica e istituzionale portò l'anno successivo alla costituzione della Banca d'Italia.

Oggi le forme della corruzione sono divenute più complesse e vi è una connessione stretta tra corruzione e mafia, che del resto è stata sempre sensibile al richiamo della corruzione. Lo aveva sottolineato con lucidità già l'indagine sulla Sicilia di Leopoldo

Franchetti e Sidney Sonnino pubblicata nel 1877, rilevando che le associazioni mafiose s'insinuavano negli affari privati e pubblici e che nelle amministrazioni locali esse condizionavano la scelta degli amministratori e la destinazione delle risorse; che al centro dello Stato i ministri trattavano con la criminalità organizzata in cambio del sostegno nelle elezioni; che anche i parlamentari non erano esenti dall'influenza della mafia; che i funzionari amministrativi facevano concessioni alla mafia e tolleravano illegalità pur di trarne vantaggi personali.

Rispetto ad allora le associazioni mafiose hanno sviluppato la loro diffusione territoriale e dai tradizionali insediamenti meridionali si sono propagate nelle regioni del Nord; sono sorte nuove mafie, anche di proporzioni contenute, ma non per questo meno pericolose. Il tratto comune con le mafie tradizionali sta nell'impiego del cosiddetto "metodo mafioso" e nel perseguimento di "scopi mafiosi".

Queste qualificazioni hanno conseguenze giuridiche di rilievo penale straordinariamente importanti, ma non è nelle mie corde esaminarle compiutamente. Come Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza in Banca d'Italia, credo di poter dare un contributo più significativo ai lavori soffermandomi in primo luogo sui compiti che svolgiamo per l'attuazione della normativa anticorruzione e riservando la seconda parte dell'intervento alla nostra azione di contrasto alla criminalità e al riciclaggio, temi molto cari a Libera.

2. La corruzione è oggetto di grande attenzione sul piano internazionale; diversi organismi si occupano della sua misurazione utilizzando indicatori che si basano essenzialmente sulla percezione, risultante da interviste mirate. Il fenomeno più esplorato continua a essere quello del pagamento di una tangente (intesa come utilità economica o finanziaria, presente o futura) a politici o a funzionari pubblici in cambio di un vantaggio, ma è significativo che l'attenzione si concentri sempre più su altri aspetti della corruzione delle persone. È il caso dei *personal contacts*, i rapporti di conoscenza con coloro che sono investiti di poteri di decisione, nel settore pubblico o privato, rapporti che si rivelano determinanti per ottenere posti di lavoro, incarichi o altri benefici; i favoritismi, pur indipendenti da illeciti penali, sono anch'essi parte della corruzione.

Ma i fenomeni corruttivi sono mutevoli, si adattano ai tempi e alle situazioni concrete, tendono a sfuggire a rigide classificazioni e ad aggirare le regole; questo è il motivo per cui in Banca d'Italia, istituzione rimasta impermeabile alle infiltrazioni della corruzione anche nelle fasi storiche in cui essa dilagava nel Paese a tutti i livelli politici e amministrativi, abbiamo strutturato la funzione di prevenzione della corruzione attraverso soluzioni organizzative e gestionali che ne garantiscono autorevolezza e indipendenza e ci sforziamo di condurre una costante azione di identificazione dei rischi corruttivi e degli strumenti atti a presidiarli.

In linea con le prescrizioni normative, l'unità dedicata che risponde per mio tramite al Direttorio della Banca predispose con cadenza triennale il Piano di prevenzione della corruzione, nel quale vengono dettagliatamente illustrate le iniziative che si intendono assumere in materia; tutti i Dipartimenti dell'Istituto vengono periodicamente sottoposti a una verifica dei relativi processi di lavoro finalizzata a far emergere la presenza di eventuali rischi corruttivi e a individuare le appropriate misure di mitigazione. Specifica attenzione

viene posta al tema dei conflitti d'interesse, che rappresenta a nostro avviso uno dei pilastri su cui si fonda la reputazione dell'Istituto: ogni anno a un campione significativo del personale che opera nei settori più esposti al rischio di conflitto d'interesse viene chiesto di comunicare (ed eventualmente spiegare) gli investimenti finanziari effettuati per proprio conto.

E poiché riteniamo che la corruzione consista, prima ancora che nella violazione di norme penali, nello spregio di regole etiche che proteggono gli interessi collettivi, riteniamo che un presidio efficace possa aversi solamente quando le regole siano condivise idealmente ed emotivamente dalle persone. Questo è il motivo per cui continuiamo a investire in iniziative di formazione e sensibilizzazione del personale, soprattutto nei momenti più delicati della vita lavorativa. Mentre, infatti, l'adozione di regole e il rafforzamento di presidi normativi agiscono sull'"opportunità", cioè sulla possibilità concreta per il singolo di agire in contrasto con l'interesse pubblico, la formazione agisce sul piano più profondo delle spinte personali, in particolare sulla percezione soggettiva delle pratiche illegali come "normali"; consente a ciascuno di riconoscere i dilemmi morali connessi alla propria azione; induce a interiorizzare i valori sottostanti alle regole di comportamento previste.

3. Sul versante istituzionale la Banca d'Italia contribuisce al contrasto dell'economia criminale innanzitutto attraverso la ricerca economica, fornendo contributi di analisi volti a valutare gli effetti della criminalità e della corruzione sul funzionamento del sistema economico: come ha rilevato il Governatore Visco nell'audizione presso la Commissione Antimafia tenutasi nel gennaio 2015, "l'impatto economico più significativo della criminalità non consiste tanto nel valore di quanto prodotto attraverso attività criminali ma, con effetti di ben più lungo periodo, nel valore di quanto non prodotto a causa delle distorsioni generate dalla diffusione della criminalità".

Numerosi sono i canali attraverso i quali la criminalità e le pratiche corruttive incidono negativamente sul contesto socioeconomico. Alcuni di questi canali determinano costi diretti, immediatamente percepibili e misurabili, quali quelli imposti alla collettività per la gestione di complesse misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità o alle imprese per il pagamento di estorsioni o tangenti.

Altri canali determinano costi indiretti, difficili da misurare, ma non meno significativi. Pensiamo alle distorsioni della spesa pubblica e della concorrenza indotte dai condizionamenti che le imprese infiltrate dalla mafia possono esercitare nel comparto degli appalti pubblici. L'esito di sistematiche distorsioni della concorrenza è quello di indebolire le imprese sane e, in ultima analisi, la capacità competitiva del sistema economico nel suo complesso.

Ma la lista dei costi indiretti è lunga e comprende la selezione "avversa" della classe politica e dei dirigenti pubblici, il maggiore costo del credito bancario, lo scoraggiamento degli investimenti, un più elevato tasso di emigrazione dalle zone infiltrate, soprattutto delle persone più istruite. Queste distorsioni minano la capacità di crescita di un Paese nel lungo periodo, riducendo in modo permanente il livello di benessere delle generazioni presenti e future.

4. La prevenzione del riciclaggio di proventi illegali è da tempo parte integrante dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia, contribuendo a perseguire gli obiettivi di sana e prudente gestione degli intermediari, di stabilità e di efficienza del sistema finanziario. La partecipazione di banche e soggetti finanziari a processi di riciclaggio può pregiudicare la fiducia del pubblico nei meccanismi istituzionali di accumulazione del risparmio, compromettendone la stabilità; d'altra parte, la capacità del sistema finanziario di realizzare la sua essenziale funzione di allocazione delle risorse dipende anche dall'autonomia rispetto a ogni forma di improprio condizionamento.

Intermediari sani e prudenti costituiscono una barriera contro la penetrazione criminale nell'economia legale; per questo, l'adozione di comportamenti coerenti con il rispetto della legalità è un elemento fondamentale nelle valutazioni di vigilanza degli intermediari.

La Banca d'Italia ha sempre prestato ampia e articolata collaborazione alla manovra di prevenzione e di repressione dei fenomeni di criminalità organizzata che interessano il sistema finanziario. Voglio citare, a questo riguardo, un passo significativo tratto dalle Considerazioni finali della Relazione della Banca per il 1983, lette da un grande governatore quale Carlo Azeglio Ciampi: "In ogni sede istituzionale, secondo le regole stabilite dalla legge, la Banca dà il proprio apporto di conoscenze tecniche e di risorse professionali. Quale organo di vigilanza agisce perché all'interno degli intermediari bancari siano rafforzati i presidi istituzionali volti a prevenire l'infiltrazione di interessi di origine illecita. Si adopera affinché nel sistema creditizio divenga più efficace la ricerca degli elementi informativi richiesti, nelle forme prescritte, dagli organismi a cui spetta il difficile compito di perseguire i comportamenti criminosi".

Dalla sua costituzione, operata dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, il contrasto al riciclaggio nel sistema finanziario si avvale anche dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), subentrata all'Ufficio Italiano dei Cambi nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. La UIF è parte integrante della Banca d'Italia, ma la sua collocazione organizzativa ne assicura l'autonomia. La Banca d'Italia destina alla UIF risorse umane e tecniche, mezzi finanziari e beni strumentali; ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento con uno specifico regolamento; il Direttore è nominato con provvedimento del Direttorio, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità, professionalità e conoscenza del sistema finanziario.

La Vigilanza della Banca d'Italia e la UIF hanno ruoli complementari nell'assicurare presidi efficaci contro il riciclaggio che transita attraverso il sistema finanziario e gli altri operatori.

La Vigilanza esercita su banche e intermediari finanziari un'attività di controllo, sia a distanza sia ispettiva, volta ad accertare il rispetto della normativa con l'obiettivo di verificare la funzionalità e l'affidabilità delle procedure di contrasto del riciclaggio e delle segnalazioni delle operazioni sospette alla UIF; interviene nei casi in cui ne verifichi violazioni.

I controlli a distanza utilizzano diverse fonti per ottenere un quadro sull'effettivo comportamento degli intermediari: segnalazioni degli organi di controllo degli intermediari, interlocuzione diretta, esame dei riferimenti inviati dalla UIF. Dal canto suo, l'attività ispettiva prevede ispezioni ordinarie ovvero mirate all'antiriciclaggio presso le sedi centrali

e ispezioni presso le dipendenze. Per l'individuazione degli intermediari da sottoporre ai controlli in tema di antiriciclaggio viene utilizzato un approccio basato sul rischio (stimato in base a diversi indicatori, quali la struttura societaria, le aree di attività, i contesti ambientali in cui gli intermediari operano).

Ove vengano rilevate violazioni, la Banca d'Italia, a seconda della gravità del rilievo: richiama gli intermediari alla rapida soluzione di eventuali ritardi applicativi; emana sanzioni pecuniarie amministrative (nel 2021 sono state inflitte sanzioni per motivi attinenti all'antiriciclaggio a 18 enti, per complessivi € 1,388 mln); segnala le violazioni all'autorità giudiziaria o alla UIF. In alcuni casi può disporre provvedimenti più gravi: anche per questioni antiriciclaggio possono essere stabilite limitazioni all'operatività o avviate amministrazioni straordinarie e liquidazioni coatte amministrative.

La UIF, a sua volta, riceve le segnalazioni delle operazioni sospette (SOS) da intermediari finanziari, professionisti e altri soggetti non finanziari e ne effettua l'analisi per l'individuazione di ipotesi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. L'approfondimento delle segnalazioni è finalizzato a stimarne gli effettivi profili di rischio, coglierne collegamenti soggettivi e oggettivi di rilievo, tracciare i flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, ricostruire le modalità di realizzazione del riciclaggio.

Nelle newsletter dei primi mesi di quest'anno la UIF ha ricordato che le SOS hanno raggiunto le 139.524 unità nel 2021, con un aumento del 23,3 per cento rispetto all'anno precedente. Questo dato testimonia anzitutto la crescita della cultura antiriciclaggio non solo degli intermediari bancari e finanziari, ma anche di altre categorie di operatori, a tutto vantaggio dell'attività di prevenzione di nuove tipologie di comportamenti illeciti (ad esempio, di quelli connessi con la pandemia). Il trend delle segnalazioni riconducibili al fenomeno Covid-19 ha registrato nel tempo un notevole incremento, passando dalle 2.197 segnalazioni del 2020 alle 5.365 pervenute nel 2021: i casi vanno da sospette truffe e illeciti nella fornitura di strumenti e dispositivi sanitari all'indebito ricorso ai benefici disciplinati dalla legislazione per fronteggiare la crisi indotta dalla pandemia agli abusi di finanziamenti pubblici, ottenuti per effetto degli interventi di sostegno, realizzati mediante distrazione di fondi o giri su conti correnti personali rispetto a quelli beneficiari delle erogazioni.

La UIF ha richiamato l'attenzione sui nuovi fattori di rischio legati alla pandemia e, in particolare, sulle possibili infiltrazioni da parte della criminalità organizzata con tre Comunicazioni - datate 16 aprile 2020, 11 febbraio 2021 e 11 aprile 2022 - con le quali sono stati evidenziati, fra l'altro, i rischi derivanti da illeciti utilizzi delle detrazioni fiscali riconosciute dalla legislazione d'urgenza e dall'eventuale natura fittizia dei relativi crediti fiscali dichiarati e ceduti, fenomeno che risulta particolarmente rilevante anche per gli elevati importi coinvolti. L'attenzione per i possibili utilizzi illeciti di risorse pubbliche deve ora essere concentrata sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nella convinzione che i presidi antiriciclaggio rappresentano un argine fondamentale per evitare deviazioni degli interventi di sostegno verso l'economia illegale.

La digitalizzazione della finanza e dei pagamenti – se non regolata adeguatamente – può costituire uno specifico rischio di corruzione e di infiltrazione della criminalità

organizzata nell'economia. La tecnologia è in grado di velocizzare l'esecuzione di operazioni commerciali e finanziarie, ampliare la base di accesso ai servizi, rendere indifferenti le barriere spaziali e temporali; ciò comporta maggiore efficienza, ma anche più elevata esposizione a rischi di varia natura, inclusi quelli cyber e di compromissione della legalità.

Prendiamo ad esempio il caso delle criptoattività. Si tratta di nuovi strumenti non regolamentati che, in alcune varianti, si caratterizzano per scarsa trasparenza e possibilità di utilizzo anonimo; possono dar luogo a utilizzi illeciti, come ha riconosciuto la stessa Direzione Nazionale Antimafia, o essere impiegati per attività corruttive.

La Banca d'Italia è fortemente impegnata a partecipare alle sedi di coordinamento nazionali e internazionali che mirano a regolare questi fenomeni, in modo da valorizzare i benefici dell'innovazione digitale sterilizzandola dal rischio di usi impropri o addirittura illeciti; ricordo che è in via di finalizzazione un regolamento europeo (cd. Micar) volto a stabilire le condizioni affinché lo sviluppo del mondo crypto avvenga secondo canoni rispettosi degli obiettivi di tutela della clientela e di stabilità finanziaria.

5. Un'ampia riforma del sistema antiriciclaggio europeo è stata avviata con la pubblicazione dell'*AML Package* il 20 luglio 2021. Il pacchetto legislativo si compone di quattro proposte della Commissione europea (3 regolamenti e una sesta direttiva antiriciclaggio); in attuazione dell'Action Plan del 2020 l'intervento è volto a un'armonizzazione più stringente degli obblighi antiriciclaggio per gli operatori, al rafforzamento dei poteri e della cooperazione delle autorità, alla creazione di una *Anti Money Laundering Authority* (AMLA) europea con compiti di supervisione antiriciclaggio e di supporto e coordinamento delle *Financial Intelligence Unit*.

In linea con le indicazioni formulate dal Consiglio Europeo, la disciplina degli obblighi antiriciclaggio per gli operatori, attualmente contenuta in una Direttiva, verrà stabilita da regolamenti, caratterizzati da un maggiore dettaglio e dall'applicabilità diretta. Una specifica proposta di regolamento riguarda il rafforzamento della trasparenza e della tracciabilità dei trasferimenti di fondi.

Il Governo italiano ha espresso l'intenzione di candidare l'Italia a ospitare la sede dell'AMLA; la collocazione in Italia trova argomenti soprattutto nella riconosciuta qualità del sistema antiriciclaggio nazionale e nell'efficacia dell'azione delle autorità competenti.

Nel complesso, la funzione antiriciclaggio in Banca d'Italia sta attraversando una fase di crescita che riguarda tutti i suoi ambiti di esercizio: l'aggiornamento delle metodologie di valutazione per le banche e la loro estensione ad altri intermediari; lo sviluppo e l'applicazione di soluzioni tecnologiche avanzate. Le metodologie di analisi in materia AML sono infatti oggetto di una profonda revisione, ascrivibile principalmente all'evoluzione della normativa di settore. In relazione a questi crescenti impegni, anche in vista della costituzione dell'AMLA, è stato messo a punto un intervento organizzativo volto a rafforzare la vigilanza antiriciclaggio.

6. Concludo con una riflessione a cui tengo molto: i presidi normativi e le misure di prevenzione, contrasto e repressione sono fondamentali, ma è indispensabile che siano sostenute dalla diffusione nella cultura di cittadini e imprese dei valori della legalità e della correttezza. L'istruzione e la formazione continua, a tutti i livelli, svolgono, sotto questo profilo, un ruolo essenziale.

L'avvio della fase operativa del PNRR rende necessario che tutti gli operatori coinvolti (in primis, la Pubblica Amministrazione e i suoi dipendenti) accrescano la propria sensibilità per evitare che le risorse pubbliche vengano di fatto sottratte alla loro destinazione e che l'intervento di supporto rappresenti l'occasione per un rafforzamento delle mafie e dell'infiltrazione criminale nell'economia.

Le iniziative di educazione alla legalità e, in particolare, di quella economica sono importanti per promuovere comportamenti individuali improntati a correttezza e integrità. La Banca offre di buon grado il suo contributo ai progetti di educazione finanziaria e alla legalità nelle scuole primarie e secondarie, nella convinzione che contribuiscano ad accrescere la consapevolezza dei singoli, fornendo strumenti di autotutela e nello stesso tempo una maggiore capacità di riconoscere e identificare eventuali condotte scorrette od opportunistiche.

